



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

À PRESIDÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO/SP

PARECER Nº 34, de 29 de abril de 2024

JUNTE-SE AO PROJETO
S.S. 29/04/24
Edival Pereira Rosa
Presidente

EMENTA: Análise do Projeto de Lei Municipal n.º 43, de 26 de abril de 2024 que “Autoriza a abertura, em favor das Secretarias Municipais de Educação e Obras e Serviços Públicos, de Crédito Suplementar no valor de R\$ 20.000,00 para os fins que especifica”.

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de análise do Projeto de Lei em referência, de iniciativa do Poder Executivo, que tem por objetivo obter autorização para:

- 1.1. Abrir créditos adicionais suplementares no valor total de R\$ 20.000,00 para a Secretaria da Educação;
- 1.2. O recurso para a cobertura do mencionado crédito é originado da anulação total das despesas mencionadas na propositura;

2. Importante anotar que a propositura se encontra justificada da seguinte maneira:

“O presente Projeto de Lei visa abrir Crédito Adicional Suplementar para atendimento de mudança de destinação da Emenda Impositiva do Ilmo. Sr. Vereador Alessandro Dernival, da Silva, manifestado por meio dos Ofícios nº 37/2024, de 24 de abril de 2024, e 0423-1/2024, de 23 de abril de 2024, tendo como objetivo a alteração da aplicação dos recursos, anteriormente destinados para aquisição de aparelhos de playground para o bairro Jd. América, passando agora para o reforço de emenda preexistente destinada a suprir despesas de custeio do CEMUS III “Prof. João Batista César”, bem como os recursos anteriormente destinados para a substituição de luminária LED na área de lazer, compra de material elétrico para iluminação e substituição de luminária LED na viela de acesso, todos no Bom Retiro, passando a reforçar a emenda preexistente destinada para a substituição de luminária LED na Rua Santa Rosália e demais ruas do bairro Nova Era”

3. Foi requerida a tramitação pelo regime de urgência e votação em comissão mista.



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

4. É o necessário a relatar. Em seguida, exara-se o parecer.

II – ANÁLISE JURÍDICA

5. De início, vale anotar que, nos termos do Parecer Jurídico n.º 99 de 07 de novembro de 2022 (vinculado ao Projeto de Lei n.º 91, de 01 de novembro de 2022), emitido por este **Consultor Jurídico Parlamentar**, somente o Poder Executivo possui competência para deflagrar processo legislativo referente as questões orçamentárias (PPA, LDO, LOA, créditos adicionais e etc).

6. Analisando a propositura, conforme se observa na melhor doutrina, tem-se que:

“Segundo o art. 41 da Lei n. 4.320/64, os créditos adicionais classificam-se em três espécies:

- suplementares;*
- especiais;*
- extraordinários.*

Constituem seus pressupostos, nos termos do § 5º do art. 167 da CF:

- a autorização legislativa (com a devida ressalva quanto aos créditos extraordinários, que dela prescindem); e

- a indicação de recursos (ressalvados também aqui os créditos extraordinários), entendida como tal a existência de recursos disponíveis, suficientes a suportarem a abertura dos créditos, que são, na realidade, autorizações de despesa.

-A ausência de um dos requisitos apontados inquina de ilegalidade a autorização da despesa suplementada ou criada.

O ato que abrir crédito adicional deverá indicar expressamente a importância, a espécie e a classificação da despesa até onde for possível, para identificação desta (art. 46, Lei n. 4.320/64).

Créditos suplementares são os destinados a reforço de dotação orçamentária existente (art. 41, inciso I, Lei n. 4.320/64). São cabíveis, portanto, para reforçar dotações constantes do orçamento, mas que, no



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

decorrer da execução orçamentária, mostraram-se insuficientes, isto é, quando a dotação "estourou", embora a despesa conste do orçamento.

Quando os créditos orçamentários são ou se tornam insuficientes, a lei poderá autorizar a abertura dos créditos suplementares. Estes estão, assim, diretamente relacionados ao orçamento.

A abertura de créditos suplementares será autorizada por lei e efetivada por decreto executivo (art. 42, Lei n. 4.320/64). Os projetos de lei relativos aos créditos adicionais seguem as normas do processo legislativo comum no que não contrariar o disposto na seção II do Capítulo II do Título VI da vigente Constituição (art. 166, § 7º, CF).

Além da autorização legislativa, a abertura de tais créditos (art. 43, caput, Lei n. 4.320/64):

- depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa; e*
- deve ser precedida de exposição justificativa.*

Cabe ressaltar que a autorização legal necessária à abertura de créditos suplementares pode constar da LOA. Com efeito, para evitar que o Poder Executivo, ao iniciar a execução orçamentária, de imediato solicite abertura de tais créditos, pode a própria LOA conter autorização para a abertura, durante o exercício, de créditos suplementares até determinada importância (art. 165, § 8º, CF; art. 7º, inciso I, Lei n. 4.320/64), por exemplo até um dado percentual da despesa total fixada no orçamento.

Os créditos suplementares, consoante exposto, pressupõem a indicação de recursos disponíveis, suficientes para suportar a despesa (art. 43, Lei n. 4.320/64). Consideram-se recursos para abertura dos créditos suplementares, desde que não comprometidos (art. 43, § 1º, Lei n. 4.320/64):

- o superávit financeiro¹⁶ apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;*
- os provenientes de excesso de arrecadação¹⁷;*
- os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei;*
- o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las¹⁸.*

Também poderão ser utilizados mediante créditos suplementares, com prévia e específica autorização legislativa, os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes (art. 166, § 8º, CF)

[...]

Os créditos são denominados especiais quando destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica (art. 41, inciso II, Lei



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

n. 4.320/64), isto é, para atender à criação de programas, projetos e atividades eventuais ou especiais e, por isso mesmo, não contemplados pelo orçamento.

O crédito especial cria novo programa ou elemento de despesa, para atender a objetivo não previsto no orçamento.[...]

Os créditos especiais, como os suplementares, pressupõem a indicação de recursos disponíveis, suficientes para suportar a abertura dos créditos (art. 43, Lei n. 4.320/64). Consideram-se recursos para abertura dos créditos especiais, desde que não comprometidos (art. 43, § 1º, Lei n. 4.320/64):

- o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;*
- os provenientes de excesso de arrecadação;*
- os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei;*
- o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.*

Também poderão ser utilizados mediante créditos especiais, com prévia e específica autorização legislativa, os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes (art. 166, § 8º, CF).

[...]

Os créditos extraordinários somente podem ser abertos quando destinados a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 167, § 3º, CF; art. 41, inciso III, Lei n. 4.320/64)23.

Como seu nome indica, os créditos extraordinários referem-se a despesas que decorrem de fatos que não permitem um planejamento prévio e que exigem procedimentos sumários para atendimento rápido e urgente por parte do Poder Executivo24.

Ressalte-se que, apesar das expressas disposições constitucional (art. 167, § 3º) e legal (art. 41, inciso III, Lei n. 4.320/64), o instituto do "crédito extraordinário" tem sido largamente utilizado pelo Executivo para o simples remanejamento e alocação de verbas, segundo conveniências do executor25.

O STF, no entanto, já decidiu que a abertura de crédito extraordinário "para pagamento de despesas de simples custeio e investimentos triviais, que evidentemente não se caracterizam pela imprevisibilidade e urgência, viola o § 3º do art. 167 da Constituição Federal". Tal violação, segundo aquela Corte, "alcança o inciso V do mesmo artigo, na medida em que o ato normativo adversado vem a categorizar como de natureza extraordinária crédito que, em verdade, não passa de especial, ou suplementar" (ADI-MC



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

4.049/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Pleno, j. em 05.11.2008, DJe-084, divulg. 07.05.2009, public. 08.05.2009”
(Direito Financeiro e Econômico / Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho ; coordenado por Pedro Lenza. – 5. ed. – São Paulo : SaraivaJur, 2023, p.282/284)

7. Para que o Poder Executivo faça a abertura de crédito suplementar imperioso observar: (a) autorização legislativa e (b) indicação dos recursos correspondentes (Constituição do Estado de São Paulo art. 176, inciso V), conforme artigos 42 e 43 da Lei de Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964. Corroborando com a assertiva, é o texto constitucional federal (art. 165; §§ 10 e 11 e inciso I; art. 167, inciso V e VI).

8. Não se pode olvidar que a **Constituição do Estado de São Paulo**, em seu art. 176, inciso VI, proíbe qualquer transposição sem prévia autorização legislativa. Por transposição entende-se:

Para Heraldo da Costa Reis, J. Teixeira Machado Jr. e José Ribamar Caldas Furtado , a transposição, o remanejamento e a transferência são instrumentos para a Administração alterar seu curso operacional; repriorizar as ações de governo; modificar as intenções originais da lei de orçamento, enquanto o crédito adicional, indiferente que é à vontade política, serve para remediar imprevistos, omissões e erros no momento em que se elabora a peça orçamentária, circunstância que abrange, por óbvio, a simples troca entre elementos de despesa de uma mesma espécie programática.

(...)

A transposição é uma mudança programática dentro do mesmo órgão de governo. Exemplo: os agentes políticos decidem não mais construir um posto de saúde, transpondo o recurso para outro programa da Saúde: o combate à epidemia de dengue.

(TOLEDO JR., FLÁVIO C. Permuta entre dotações de mesma categoria não é transposição, remanejamento e nem transferência de recursos orçamentários

in https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/artigo-permuta_entre_dotacoes.pdf)

9. Compartilhando do conceito retro mencionado, é o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

O **remanejamento** é utilizado quando há necessidade de realocar recursos de um órgão para outro²⁸. É o que acontece, por exemplo, quando uma reforma administrativa extingue determinada secretaria. Nesse caso, outra secretaria assume os programas e ações que estavam sob a responsabilidade do órgão extinto e, conseqüentemente, os recursos necessários para executá-los. Destaca-se que, nessa situação, não seria o caso de abertura de crédito adicional, pois os recursos e despesas associadas a esses programas e ações já estavam previstos na LOA.

A **transposição** se refere à mudança entre categorias programáticas de um mesmo órgão orçamentário²⁹. Isso acontece, por exemplo, quando a Administração entende que a compra de equipamentos médicos é mais urgente que a ampliação de um hospital. Nessa situação, os recursos que estavam destinados ao programa que previa a ampliação do hospital podem ser transpostos para outro que englobe a compra dos equipamentos, desde que ambos os programas de trabalho estejam no âmbito de um mesmo órgão. Trata-se, portanto, de uma repriorização de programas de trabalho.

Já a **transferência** "possibilita trocas entre categorias econômicas (corrente e capital), situadas na mesma Atividade, Projeto ou Operação Especial, existentes todas, por óbvio, no mesmo órgão orçamentário"³⁰. Assim, quando a Administração destina os recursos fixados para o custeio de atividades ordinárias (despesas correntes) para a realização de despesas como a construção de um prédio (despesas de capital), dentro de um mesmo órgão e programa, diz-se que houve uma transferência. É o caso de uma secretaria de educação que tenha programa de trabalho prevendo a realização de despesas com a manutenção de escolas (despesas correntes) e aquisição de computadores para a rede de ensino (despesas de capital). Caso parte dos recursos destinados à manutenção de escolas seja realocada para aquisição de computadores, diz-se que houve uma transferência.

(Manual de Planejamento Público.
[https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Pu%CC%81blico%20\(vf-200121\).pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Pu%CC%81blico%20(vf-200121).pdf))

10. Conforme se verifica na Lei Federal n.º 4.320/64:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

- I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;
- II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
- (...)

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

Art. 45. Os créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem abertos, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários.

11. Importante se faz registrar que, segundo o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

§ 5º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.

12. Deste modo, a propositura preenche os requisitos constitucionais e legais, sendo importante, para garantir a transparência e a observância dos ditames constitucionais, obter esclarecimento perante o Poder Executivo quanto ao cumprimento do art. 107, §5º da ADCT.



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

III – REGIME DE URGÊNCIA.

13. Quando da elaboração da justificativa da propositura, fora requerida a sua tramitação pelo “regime de urgência”. Este pedido possui respaldo no ordenamento nacional, senão vejamos: artigo 64, §1º da **Constituição Federal**; artigo 26, aplicável por força do artigo 144, ambos da **Constituição Estadual**; artigo 46 e parágrafos s da **Lei Orgânica Municipal** e artigo 147, inciso I e artigo 148 ambos do **Regimento Interno**.

14. Uma vez recebida a propositura em regime de urgência, ela permanecerá em pauta por uma reunião ordinária para o recebimento de emendas (artigo 153, parágrafo único, inciso I do **Regimento Interno**).

15. Com ou sem parecer, o Ilmo. Presidente do Poder Legislativo, como regra geral e caso a propositura não tramite em Comissão Mista, ao organizar a pauta, colocará a propositura entre as primeiras a serem discutidas e deliberadas (art. 11, inciso I, alínea ‘s’; artigo 129 e artigo 219, § 1º todos do **Regimento Interno**) e deverá observar o prazo constitucional de 45 (quarenta e cinco) dias de tramitação, a contar do recebimento da propositura pela Câmara Municipal, conforme as normas constitucionais anteriormente mencionadas e conforme o artigo 11, inciso II, alínea ‘g’ e artigo 145 ambos do **Regimento Interno**.

16. Ainda que a propositura tramite em Comissão Mista, o prazo constitucional de 45 (quarenta e cinco) dias deverá ser respeitado!

17. Para garantir o cumprimento do prazo constitucional, é possível que o Presidente do Poder Legislativo convoque as Comissões para a realização de reunião extraordinária (artigo 11, inciso III, alínea ‘d’ e artigo 52, § 5º do **Regimento Interno**).



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

IV – COMISSÃO DE MÉRITO. TRAMITAÇÃO DA PROPOSITURA.

18. Considerando que a propositura versa sobre *crédito adicional especial*, recomenda-se a distribuição em caráter imediato (artigo 75, § 1º do **Regimento Interno**) para as seguintes comissões: (a) **Comissão de Constituição, Justiça e Redação** (artigo 26, inciso I do **Regimento Interno**) e (b) **Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento** (artigo 26, inciso II, alínea 'd' do **Regimento Interno**).

19. Importante esclarecer que é possível a inversão da ordem dos pronunciamentos das Comissões desde que requerido por escrito por qualquer Vereador ou pelo Presidente de Comissão e desde que, de maneira discricionária, seja autorizada pelo Presidente da Câmara (artigo 29, § 4º do **Regimento Interno**).

20. Nos termos do **Regimento Interno** e caso não seja constituída a **Comissão Mista**, a primeira comissão que deverá se pronunciar será a **Comissão de Constituição, Justiça e Redação** (artigo 29). Uma vez emitido o parecer no prazo regimental, ela encaminhará diretamente para a **Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento** (artigo 75, §2º).

21. Contudo, fora requerido em ofício pelo autor da propositura, a constituição de **Comissão Mista**, nos termos do artigo 30, inciso II do **Regimento Interno**. Esta norma prevê a possibilidade de sua formação no caso de a propositura tramitar pelo regime de urgência e desde que o autor faça o requerimento no ato da distribuição. Além disso, a constituição da comissão depende da concordância, por maioria absoluta, de cada Comissão que comporá a Comissão Mista.

22. Uma vez observados os procedimentos regimentais anteriormente explicados, em sendo constituída a **Comissão Mista** necessário observar:



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

22.1. Que a propositura será encaminhada simultaneamente aos Presidentes das respectivas Comissões (artigo 75, §3º do **Regimento Interno**) e que se (a) reunirão para (b) emitir parecer, na forma dos artigos 78 e seguintes do Regimento Interno, (c) discutirão e (d) decidirão conclusivamente até 01 reunião ordinária da Comissão (artigo 63, inciso I do **Regimento Interno**), a contar do recebimento da propositura;

22.2. A Comissão Mista, ao apreciar a propositura, deverá observar o artigo 28 do **Regimento Interno**, conforme a diretriz prevista em seu parágrafo sétimo; e

22.3. Após a deliberação, a matéria deverá ser incluída na ordem do dia para fins leitura, nos termos do artigo 11, inciso I, alínea 'r' do Regimento Interno.

23. A Comissão terá uma reunião ordinária para a emissão do seu parecer (artigo 60, inciso I do **Regimento Interno**), observando o novo prazo para o caso de existir um parecer vencedor (artigo 65, § 3º do **Regimento Interno**).

24. Ainda que a propositura tramite sob o regime de urgência, é cabível o pedido de vistas, nos termos do artigo 66, § 1º do **Regimento Interno**; contudo NÃO é cabível o pedido de suspensão do prazo da Comissão para a obtenção de esclarecimentos (artigo 71, § 3º do **Regimento Interno**).

25. Caso o prazo para a emissão do parecer se esgote, sem que este tenha sido apresentado, o Presidente do Poder Legislativo designará *Relator Especial*, conforme artigo 69, § 1º do **Regimento Interno** e, na hipótese de este não apresentar o seu parecer,



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

será possível o encaminhamento para o Douto Plenário *sem parecer*, conforme artigo 145 do Regimento Interno.

26. Instruída a propositura com o parecer e desde que não tenha transcorrido o prazo constitucional de 45 (quarenta e cinco) dias de tramitação, a propositura será incluída, obrigatoriamente, na primeira reunião ordinária (artigo 155, incisos e parágrafos do Regimento Interno).

27. Por se tratar de propositura que tramita sob o regime de urgência, não é cabível do pedido de *adiamento* (artigo 196, §1º, inciso III do Regimento Interno).

28. Aprovada a propositura sem a necessidade de elaboração de *redação final*, o prazo para a expedição do autógrafo será de 05 (cinco) dias úteis (artigo 156, inciso I do Regimento Interno).

V – CONCLUSÃO

29. Diante do exposto, o parecer é no sentido da CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E REGIMENTALIDADE da presente propositura, inclusive no que diz respeito ao pedido de regime de urgência e da constituição da Comissão Mista a ser formada, se o caso, pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação e pela Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento.

30. É o parecer, aproveitando a oportunidade para renovar as nossas homenagens.

Salto, SP, 29 de abril de 2024

FABIO
PINHEIRO
GAZZI

Assinado digitalmente por FABIO PINHEIRO GAZZI
Id: CBR, O=ICP-Brasil, OU=AC OAB, OU=43419813000170, OU=Presencial, OU=Assinatura
TÍTULOS, OU=ADVOGADO, CN=FABIO PINHEIRO
GAZZI
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localidade:
Data: 2024.04.29 11:01:29 -0300
Versão: 2.2.1.0

CONSULTOR JURÍDICO PARLAMENTAR
Matrícula nº 53 – OAB/SP 259.815